



*Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent survenir dans chaque copie.*

## Troisième concours

4<sup>ème</sup> épreuve d'admissibilité : Questions sociales

**Meilleure copie**

**Note : 16/20**

Ministère des Affaires sociales,  
de la Santé et des Droits des femmes

Direction de la Sécurité Sociale

Bureau "Prestations familiales"

Le chef de bureau

NOTE À L'ATTENTION DE MONSIEUR LE  
DIRECTEUR DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Paris, le 27 août 2015

**Objet** : bilan des réformes de la politique familiale mises en œuvre depuis 2012 en vue de l'intervention de Madame la Ministre devant le Haut Conseil de la Famille.

Avec un niveau de dépense publique en direction des familles de 4% du PIB, la France dispose d'une politique familiale forte au regard de la moyenne de l'OCDE (2,9% en 2009). Mais au-delà de cet engagement, que partagent également l'Irlande, le Royaume-Uni ou l'Islande, la France a maintenu ce niveau de dépense au cours de la décennie, dans un contexte de tension sur les finances publiques.

Ce soutien aux familles repose en France sur les ordonnances de 1945, qui ont institué le système de sécurité sociale, et qui définissent la politique familiale autour de trois objectifs : accompagner le développement démographique, protéger les familles, compenser les charges d'enfants. Il s'agit d'aider les familles dans leur projet d'enfants en soutenant la natalité, d'améliorer leurs conditions de vie, de redistribuer les ressources dans un objectif de solidarité, la redistribution sociale.

Cette politique familiale a toutefois eu des effets contrastés, selon "une courbe en U", traduisant des transferts plus importants aux deux extrémités de l'échelle des revenus. En effet, les effets de la fiscalité ont relativisé la redistribution verticale sociale : le mécanisme du quotient familial et des réductions d'impôts liées aux enfants des ménages en particulier se traduit par des transferts concentrés sur les ménages les plus aisés.

Faisant ce constat, le gouvernement a depuis 2012 engagé des réformes visant à corriger les effets redistributifs de la politique familiale (I), mouvement qui pourrait être amplifié à l'aune de nouvelles orientations de politiques publiques (II).

I. Les réformes engagées depuis 2012 visent à accroître les effets redistributifs de la politique familiale – en réduisant, d'une part, l'aide versée aux familles les plus aisées et en accroissant, d'autre part, les transferts vers les familles les plus vulnérables – tout en dégagant des économies budgétaires.

#### A. Plusieurs mesures conduisent à réduire l'aide versée aux familles les plus aisées.

Parmi les réformes récentes de la politique familiale, trois aboutissent à limiter les transferts vers les familles les plus aisées. Il s'agit de l'abaissement du plafond du quotient familial (1), des aménagements du barème de la prestation d'accueil du jeune enfant (2) et de la modulation des allocations familiales (3).

1) Le mécanisme du quotient familial, à travers le nombre de parts fiscales, tient compte de la présence d'enfant(s) à charge dans le calcul de l'impôt sur le revenu. Ainsi, pour un même revenu, les familles avec enfant(s) seront imposées à un taux plus faible que celles sans enfant. Néanmoins, l'avantage procuré par chaque enfant est plafonné.

La réforme du calcul de l'impôt intervenue en 2014 a réduit ce plafond de 2000 euros à 1500 euros. Selon les estimations réalisées pour la métropole, 1,4 million de ménages sont concernés par la mesure. Ils appartiennent pour 85% d'entre eux à 20% des familles les plus riches. En moyenne, leur impôt augmentera de 71 euros par mois.

Selon les estimations de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), l'abaissement du plafond du quotient familial est à l'origine d'une baisse de revenu disponible (revenu après impôt et transferts sociaux) quelque que soient les configurations familiales. Elle intervient à partir de 5 SMIC mensuels pour les couples avec deux enfants et à partir de 3,7 SMIC mensuels pour les familles monoparentales avec trois enfants.

2) La prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) est un ensemble de prestations destinées aux familles avec un enfant âgé de moins de 6 ans visant à compenser le coût d'un enfant ou à favoriser la conciliation entre la vie personnelle et professionnelle et compenser au frais de garde. En 2014, ces prestations couvrent 2,16 millions de familles.

Avec la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2015, pour tous les enfants nés ou adoptés à compter du 1<sup>er</sup> avril 2014, les prestations de la PAJE destinées aux bénéficiaires avec les revenus les plus importants deviennent moins élevées.

Selon les estimations de la CNAF, l'abaissement des plafonds de la PAJE exclut du bénéfice de l'allocation de base un couple mono-actif avec deux enfants (dont un âgé de moins de 3 ans) entre 3,3 et 3,4 SMIC (soit une perte de 84 euros mensuels en 2015).

3) La dernière réforme – et la plus emblématique – concernant les familles les plus aisées est la mise en place de la modulation des allocations familiales. Ces dernières sont d'un montant décroissant avec les ressources du foyer depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2015.

Prestations universelles, visant à compenser la charge d'enfants, elles s'élevaient en avril 2015 à 129,35 euros mensuels pour une famille avec deux enfants. Avec cette réforme, celles dépassant un revenu net mensuel de 6000 euros et 8000 euros ont vu leur allocation diminuer respectivement de 50% et 75%. Ces réductions concerneraient environ 485000 ménages soit 10% des bénéficiaires pour une perte moyenne de l'ordre de 127 euros par mois.

En vue de l'intervention de Madame la Ministre, il est rappelé que le Haut Conseil de la Famille s'est prononcé sur la modulation des allocations familiales en fonction des ressources, et qu'une majorité de ses membres y était hostile. Il apparaît donc important de rappeler que le principe d'universalité demeure (les allocations étant modulées et non supprimées) et que des amendements ont été introduits afin de lisser les effets de seuil. En tout état de cause, l'entrée en vigueur de cette réforme s'est accompagnée d'un renforcement des moyens dévolus aux caisses d'allocations familiales.

#### B. D'autres réformes visent à accroître les transferts vers les familles les plus vulnérables.

Les réformes contribuant à améliorer le pouvoir d'achat des familles les plus modestes sont la création d'une majoration du complément familial (1), la revalorisation des montants d'allocation de soutien familial (2) et de revenu de solidarité active (3).

1) Le complément familial (CF) est une prestation sous conditions de ressources destinée aux familles nombreuses. Il vise à la fois à compenser la charge d'enfant(s) et à réduire les inégalités entre les familles.

A compter du 1<sup>er</sup> avril 2014, son montant est progressivement majoré pour les 53% de ses bénéficiaires les plus pauvres (environ 430 000). Cette disposition conduira le CF majoré à atteindre en 2018, 1,5 fois le montant du CF non majoré en vigueur.

2) L'allocation de soutien familial (ASF) pour les enfants privés du soutien financier d'un de leurs parents, versée majoritairement aux familles monoparentales, doit voir son montant revalorisé de 25% entre 2014 et 2018. Cette prestation concerne 745 000 foyers en décembre 2014.

3) Enfin, le revenu de solidarité active (RSA) qui bénéficie à 15% des familles avec enfant(s) fait également l'objet d'un plan de revalorisation de 10% entre 2013 et 2017.

Cette revalorisation bénéficie aux familles modestes : jusqu'à 1,9 SMIC pour les familles mono-activités et en-deça de 1,6 SMIC pour les familles mono-parentales selon la CNAF.

#### C. La montée en charge de ces réformes, générant 800 millions d'euros d'économie, vont permettre d'atteindre des nouveaux objectifs de politique publique.

En France métropolitaine, en fin de montée en charge, ces réformes génèreraient une économie de 800 millions d'euros sur le champ des familles avec enfants.

Environ 3,2 millions de familles verraient leur revenu disponible diminuer en moyenne de 67 euros par mois. La moitié d'entre elles appartiennent aux trois plus haut déciles de niveau de vie.

Près de 2,1 millions de familles percevraient en moyenne 67 euros de plus par mois. Parmi elles, six sur dix appartiendraient aux deux plus bas déciles de niveau de vie.

Désormais, le montant par enfant des composantes familiales des transferts sociofiscaux décroît de façon plus linéaire en fonction du niveau de vie.

La redistribution sociofiscale française, généralement caractérisée par "une courbe en U", fait place à une courbe davantage aplanie pour les derniers déciles de niveau de vie.

Au-delà de la lutte contre la pauvreté, il apparaît que la politique familiale permet aujourd'hui plus efficacement de réduire les écarts de niveau de vie entre les familles. L'atteinte de ces objectifs en termes de justice sociale ne doit toutefois pas occulter une réflexion sur les orientations futures de notre politique familiale.

II. Tout en stabilisant le volet fiscal de la politique familiale, le soutien aux infrastructures d'accueil des enfants ouvrirait de nouveaux services aux familles.

A. Afin de stabiliser le revenu disponible de l'ensemble des familles, il convient d'exclure une nouvelle baisse du quotient familial ainsi que la fiscalisation des allocations familiales.

Alors que le Haut Conseil de la Famille a examiné des pistes d'évolution de la fiscalité - nouvelle baisse du quotient familial (1) et fiscalisation des allocations familiales (2) - ces pistes n'apparaissent pas pertinentes face à la pression fiscale qui pèse sur les familles (3).

1) Une nouvelle baisse du quotient familial a été débattue dans le cadre du Haut Conseil de la Famille.

Face aux besoins de financement de la branche famille, certains membres du Haut Conseil ont prôné un nouvel abaissement du plafond du quotient familial, cette mesure ayant l'intérêt, à leurs yeux, de faire participer à l'effort de financement les familles n'ayant qu'un seul enfant à charge et de n'affecter que les ménages ayant les revenus les plus élevés.

2) L'imposition des allocations familiales a également été analysée, ce qui conduirait à une augmentation générale des prélèvements obligatoires.

3) Face à la pression fiscale, il convient d'écarter ces pistes.

En effet, l'imposition des allocations familiales - réclamée à droite par Bruno Le Maire - aurait conduit à créer de nouveaux contribuables, à augmenter le niveau des prélèvements obligatoires et à frapper les classes moyennes en l'absence d'une réforme fiscale globale. Au final, cette mesure annulerait les transferts opérés dans le cadre des récentes réformes.

Par ailleurs, une nouvelle réforme du quotient familial - réclamée par la CFDT - impacterait les familles nombreuses les plus aisées, déjà mises à contribution ces trois dernières années.

Afin de stabiliser le revenu disponible de l'ensemble des familles, il convient donc d'exclure à moyen terme le levier fiscal et de se concentrer sur les services aux familles.

B. Le soutien au développement des infrastructures d'accueil des enfants ouvrirait de nouveaux services aux familles.

Si la fonction sociale des équipements est attestée (1), il n'en demeure pas moins que leur inégale redistribution selon les territoires (2) doit être corrigée par l'accroissement du financement dédié à ces infrastructures (3).

1) Les équipements d'accueil des jeunes enfants, de loisir des enfants et des adolescents, et les centres sociaux sont investis de missions d'accompagnement des politiques familiales.

Ces équipements s'inscrivent dans une logique d'économie de la fonctionnalité : sur le même mode que les services commerciaux, ils visent à répondre sur la durée par des actions qualitatives aux besoins des familles et à les fidéliser.

La fonction des équipements est d'accompagner et de compléter de façon qualitative les aides individuelles. L'Etat, par les collectivités locales, les caisses d'Allocations familiales, les associations, assure ainsi cette fonction sociale et politique d'accompagnement de la population, dont la moitié est couverte par des prestations familiales.

2) La redistribution de ces équipements demeure néanmoins inégale selon les bénéficiaires, les territoires et les régions.

Alors que la plupart des parents plébiscitent les accueils collectifs en crèche, peu en bénéficient : en 2010, sur 2,3 millions d'enfants âgés de moins de 3 ans, seuls 10% sont accueillis par une crèche.

Les inégalités concernent paradoxalement le difficile accès aux crèches des enfants de parents inactifs et dont les parents s'occupent, le temps disponible étant plus souvent contraint dans les familles modestes, choisi dans les familles aisées.

L'inégale répartition des équipements sur le territoire, qui privilégie les familles habitant les régions les plus équipées (Ouest, Paris, Bourgogne, Haute Loire) et défavorise les moins pourvues (Nord et Sud), est contre-redistributive, de même qu'entre territoires urbains et ruraux, les premiers étant mieux équipés que les espaces ruraux en raison de la moindre densité de la population et des plus faibles ressources disponibles des communes.

3) L'accroissement du financement des services nécessaires aux familles apparaît donc comme un axe de développement de la politique familiale.

Les membres du Haut Conseil de la Famille sont très favorables à ce qu'un effort financier sur l'action sociale soit réalisé de façon notamment à assurer le développement des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) et à doubler les crédits consacrés à la politique d'accompagnement de la parentalité.

En effet, ces dispositifs contribuent de façon puissante à l'articulation entre la vie professionnelle et la vie familiale, qui constitue un objectif important de la politique familiale.

A cet égard, une partie des économies réalisées sur les prestations familiales pourrait être distillée en faveur du Fonds national d'action sociale.

Par ailleurs, afin de soutenir le développement de services, notamment en direction des temps libres des enfants et des adolescents, une convention pourrait être conclue entre le ministère, la Caisse nationale d'allocations familiales et l'Association des maires de France.

ÉLÉMENTS DE LANGAGE À L'ATTENTION DE  
MADAME LA MINISTRE

- La vaste réforme de notre politique familiale, engagée par le gouvernement depuis 2012, porte aujourd'hui ses fruits :
  - près de 2,1 millions de familles perçoivent en moyenne 67 euros de plus par mois et parmi elles, six sur dix appartiennent aux deux plus bas déciles de niveau de vie ;
  - 67 euros, c'est la baisse du revenu disponible induite pour les familles les plus aisées, qui appartiennent pour moitié aux trois plus hauts déciles (3,2 millions de familles).
  
- Aujourd'hui, notre politique familiale est plus juste, sans remettre en cause le principe d'universalité auquel tous nous sommes attachés.
  
- Après cette vaste réforme, dont la mise en œuvre est due à l'implication des services de l'Assurance maladie, je souhaite que notre politique fiscale en direction des familles soit stable.
  
- Je dirais même qu'est venu le temps de la redistribution des économies réalisées : au-delà des prestations en espèces, les prestations en nature doivent être soutenues et encouragées.
  
- L'accueil des enfants est à présent notre priorité : je suis fière de vous annoncer l'augmentation des moyens dévolus au FNAS qui, sur tous les territoires, pourra efficacement soutenir le développement des infrastructures pour soulager les familles, dans un objectif d'égalité des chances et d'accès à l'emploi.